

# **A litigiosidade cível e a Justiça Federal brasileira(1)**

**Autor: Antônio César Bochenek**

Juiz Federal

Publicado na Edição 25 - 29.08.2008

**Sumário:** Considerações iniciais. 1 Pirâmide de litigiosidade – procura potencial e procura efetiva. 2 A litigiosidade e a justiça federal. 2.1 O sistema judicial, a justiça federal e os juizados especiais federais. 2.2 Análise dos dados da litigiosidade na justiça federal e nos juizados especiais federais. 2.3 Litigiosidade e a procura pelos tribunais. 2.3.1 Aumento populacional, universidades, advogados e tribunais. 2.3.2 Protagonismo dos tribunais. 2.3.3 As políticcedil;ões iniciais. 1 Pirâmide de litigiosidade – procura potencial e procura efetiva. 2 A litigiosidcas públicas e os poderes legislativo e executivo. 2.3.3.1 A redemocratização e as ações contra o governo. 2.3.3.2 A Constituição “cidadã” e os novos direitos. 2.3.4 O desenvolvimento econômico, social e cultural. 2.3.5 As informações e a conscientização sobre os direitos e as formas de acesso à justiça. 2.4 Litigiosidade e desempenho dos tribunais. 2.4.1 As instituições e os atores que atuam perante o Poder Judiciário. 2.4.2 Atuação dos poderes executivo e legislativo. 2.4.2.1 Organização administrativa do executivo. 2.4.2.2 Legislação processual. 2.4.3 Os litigantes freqüentes. 2.4.4 A morosidade, os recursos excessivos e o retardamento dos processos. 2.4.5 O procedimento da execução fiscal (execuções sobrestadas e suspensas). 2.4.6 As demandas de massa e os direitos difusos e coletivos. 2.4.7 As demandas complexas. Considerações finais.

## **Considerações iniciais**

O século XX foi marcado por inúmeras crises e reformas dos sistemas judiciais. No início do século XXI, os tribunais**(2)** apresentam um taxa de litigiosidade elevada em comparação com os números apresentados no passado. Diversos fatores contribuem para o aumento de litigiosidade e estão relacionados à procura e ao desempenho dos tribunais. A procura é determinada pela busca do sistema judicial. O desempenho é determinado pela avaliação da eficácia e da efetividade dos tribunais. Ambos os fatores devem ser analisados com a finalidade de encontrar respostas à taxa de litigiosidade e para propor as reformas adequadas para o sistema judicial.

Para contextualizar a explosão de litigiosidade nos tribunais federais brasileiros é imperioso destacar quais são as causas e os fatores que contribuem para a procura e o desempenho dos tribunais. O

crescimento dos litígios que chegam aos nossos tribunais não é, todavia, um processo de características idênticas em todas as sociedades. A procura dos tribunais varia em função do grau de desenvolvimento econômico e social, da cultura jurídica, das transformações políticas e do conseqüente padrão de litigação decorrente da caracterização dos utilizadores dos tribunais judiciais e da relação entre a procura potencial e a procura real e efetiva da resolução de um litígio no sistema judicial (Santos et al., 1996). Assim, a investigação quanto à procura pelos tribunais federais brasileiros deve ser feita em relação ao aumento numérico da população, de universidades, de advogados e de tribunais; ao protagonismo dos tribunais; à política adotada pelos poderes do Estado (legislativo e executivo); à redemocratização e às ações ajuizadas contra o governo; ao advento da Constituição de 1988; à consagração de novos direitos; ao desenvolvimento econômico, social e cultural; à informação e à conscientização quanto aos direitos e às formas de acesso; e às demandas de massa e à defesa coletiva dos direitos.

Por outro lado, o desempenho dos tribunais também está relacionado com a taxa de litigiosidade. A investigação deve apurar como ocorre o trabalho das instituições que atuam junto com o Poder Judiciário (Ministério Público, defensoria pública, advogados, servidores judiciais), as políticas desenvolvidas pelos poderes estatais (executivo, legislativo), os litigantes freqüentes, a legislação processual, a morosidade e a complexidade das demandas.

A conjugação e a interação dos fatores apontarão o caminho a ser trilhado para a descoberta das causas de explosão de litigiosidade no sistema judicial federal brasileiro. Nesse sentido, "Uma análise sociológica do sistema judiciário não pode, assim, deixar de abordar as questões de periodização, do desempenho judicial de rotina ou de massa, e dos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que condicionam historicamente o âmbito e a natureza, a judicialização da conflitualidade interindividual e social num dado país e momento histórico". (Santos, 1996: 21)

É imprescindível destacar a dificuldade e a complexidade de se elaborar um estudo comparado dos sistemas judiciais devido à diversidade de fatores internos e externos, ao modelo de sistema judicial e político adotado pelos diversos países. Por outro lado, o sistema judicial brasileiro é fragmentado em cinco grandes "justiças" (trabalho, eleitoral, militar, federal e estadual) e, dadas as dimensões territoriais e as diferenças regionais, também é muito difícil traçar um panorama sociológico completo e exaustivo.

Cabe ainda registrar que a análise da litigiosidade não pode residir apenas nas decisões notórias ou nas grandes questões dos tribunais.

Essas constituem uma fração ínfima do total de decisões proferidas pelo judiciário. É necessário investigar as demandas da prática do cotidiano que ocupam a maior parte do trabalho dos tribunais.

Ainda é relevante anotar que a análise da evolução da litigação que chega aos tribunais não é linear, mas sim susceptível de uma leitura complexa. "O mundo da litigação compõe-se de grupos muito variados de casos, cujo aumento e decréscimo é reflexo não de mudanças globais na propensão para litigar, mas antes de factores específicos como sejam o número e o grau de concentração ou difusão dos litígios ou problemas em questão, a presença ou ausência de outras formas de lidar com esses problemas, a existência de informação disponível sobre as soluções jurídicas a adoptar e o eventual desenvolvimento de uma competência especializada por parte dos advogados. Há modalidades específicas de processos litigiosos que decrescem ao mesmo tempo que outras vão ganhando importância." (Galanter, 1993)

Nesse sentido, o presente estudo enfocará a questão da litigiosidade na justiça federal brasileira no tocante à procura e ao desempenho dos tribunais. A investigação visa contribuir para a reflexão do tema e para o diagnóstico dos problemas e crises do sistema judicial federal e, quiçá, auxiliar com sugestões para adequadas reformas.

## **1 Pirâmide da litigiosidade – procura potencial e procura efetiva**

Antes de adentrarmos as causas que contribuem para a explosão da litigiosidade, é importante tecer algumas considerações a respeito do caminho que os conflitos percorrem, desde o seu surgimento até uma decisão final por um tribunal.**(3)**

Os conflitos surgem quando há a necessidade de escolha entre situações que podem ser consideradas incompatíveis. O conflito exprime as diferenças em luta entre si, revela oposição ou hostilidade. Na dimensão negativa, tem uma carga destrutiva (o fim último é a guerra). Na dimensão positiva, leva à mudança e ao avanço nas relações sociais.

O comportamento lesivo de uma norma não é suficiente para, só por si, desencadear o litígio, ou seja, nem todos os conflitos se convertem em litígios. Os motivos podem ser diversos: não identificação do conflito por qualquer das partes (não reconhecimento ou inconsciência); mesmo quando o conflito é identificado, as partes podem não formalizá-lo (resignação); ainda é possível resolver o conflito diretamente com a parte contrária.

Somente quando os conflitos são formalmente assumidos e exigem intervenção de terceiro para os pacificar passam a designar-se por litígios. Os litígios podem ser resolvidos pela via judicial ou pelos meios alternativos (Frade, 2003: 108).

Os litígios são construções sociais (dependem da contextualização da sociedade), e a transformação em litígios judiciais é apenas uma alternativa entre outras, pois apenas uma parte ínfima do total dos conflitos produzidos na sociedade é levada ao judiciário. Logo, não é o mais provável caminho que percorrem os litígios até a solução ou a apaziguação.

O cerne da questão do acesso à justiça não é a possibilidade de todos os conflitos chegarem ao tribunal, mas sim que se realize justiça no contexto em que se inserem as partes, independentemente do momento e em qualquer instância judicial ou não. Em relação aos litígios que podem ser resolvidos pelos tribunais, é importante destacar que muitos conflitos são solucionados antes de chegar ao último patamar da resolução, ou seja, os tribunais apenas regulam uma pequena parcela de todos os conflitos que poderiam ascender aos tribunais. Por outro lado, há ainda uma demanda reprimida ou suprimida, ou seja, muitos conflitos não são resolvidos por qualquer via e também não chegam aos tribunais. Para Boaventura (2007: 16), a demanda suprimida é a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente intimidados e impotentes para os reivindicar quando são violados. Para reconhecer a sua presença é necessária uma sociologia das ausências.**(4)** A procura suprimida é uma área da sociologia das ausências, isto é, é uma ausência que é socialmente produzida, algo ativamente produzido como não existente. Atualmente é essa procura que está em discussão. E se ela for considerada, levará a uma grande transformação do sistema judiciário e do sistema jurídico em geral, tão grande que faz sentido falar da revolução democrática da justiça (Santos, 2007: 17).

A partir da adversidade e da heterogeneidade dos elementos constitutivos dos sistemas de resolução de conflitos, identificamos os diferentes modos que formam uma repartição vertical em forma de pirâmide. A base da pirâmide é composta pelas relações sociais com potencialidade de lesão, enquanto o topo é constituído pelos litígios que são resolvidos por julgamentos pelos tribunais. No meio da pirâmide há outras formas de resolução de conflitos, como a resignação, a resolução informal, a negociação direta, a conciliação, a mediação e a arbitragem e a intervenção administrativa, todos escalonados a partir da verificação no seio da sociedade e de acordo com a proximidade judicial formal para a resolução dos conflitos. Boaventura de Sousa Santos nomeia esse esquema como a pirâmide da litigiosidade (1996: 44-51), assim composta, da base até o topo

da pirâmide: relações sociais em potencialidade de lesão; lesão com percepção e avaliação da lesão (resignação); reclamação junto ao responsável pela lesão (aceitação da reclamação, negociação com êxito ou rejeição de reclamação mais resignação); polarização; tentativa de resolução por terceira parte (resolução e não resolução mais resignação); polarização; recurso ao tribunal (desistência ou acordo) ou julgamento.

É importante destacar que entre a base e o topo da pirâmide são poucos os litígios que conseguem percorrer todo o caminho e chegam a julgamento (topo da pirâmide). As barreiras de acesso ao direito e à justiça impedem ou dificultam sobremaneira que os conflitos ingressem e/ou tenham uma resposta eficiente por parte do poder judiciário.

A conseqüência mediata é a dificuldade de solução dos conflitos pelas formas não oficiais. Portanto, níveis baixos de litigiosidade não significam necessariamente níveis baixos de conflito na sociedade.

A procura potencial para a resolução dos litígios consiste no conjunto de conflitos judicializáveis (por diversas razões podem ou não chegar ao judiciário), enquanto a procura efetiva é determinada pelo montante de demandas ajuizadas (matéria cível) ou denúncias apresentadas (matéria criminal) (Santos, 1996: 485-486).

A consciência, a profundidade e a duração dos conflitos são fatores decisivos, de acordo com as circunstâncias, na criação ou no bloqueio de situação de litigiosidade. Os grupos sociais menos favorecidos economicamente ou mais discriminados socialmente, em regra mais vulneráveis, têm menor capacidade de resolver ou transformar os conflitos em litígios e são duplamente penalizados.

Somente por inquérito ou outras metodologias indiretas é possível ter uma idéia do nível global da litigiosidade numa dada sociedade. Mesmo assim a investigação é extremamente difícil e muitas vezes impossível. O constante fluxo das relações sociais numa dada sociedade torna impossível qualquer investigação fiável. Nesse contexto, cabe investigar a trama social entre a base e o topo da pirâmide, principalmente nas últimas décadas. Só a partir de um conhecimento aproximado da base da pirâmide de litigiosidade é possível definir o seu perfil.

Assim, o presente trabalho procura investigar e apontar as causas que contribuíram para a explosão de litigiosidade a partir dos litigantes e dos tipos de demandas mais freqüentes na justiça federal brasileira.

## **2 A litigiosidade e a justiça federal**

### **2.1 O sistema judicial, a justiça federal e os juizados especiais federais**

Para a compreensão da litigiosidade na justiça federal brasileira é necessário esclarecer a estrutura do sistema judicial brasileiro e, em especial, da justiça federal. A Constituição de 1988 (art. 92) organiza o poder judiciário da seguinte forma: Supremo Tribunal Federal; Conselho Nacional da Magistratura; Superior Tribunal de Justiça; Tribunais Regionais Federais e juízes federais; Tribunais e juízes do trabalho; Tribunais e juízes eleitorais; Tribunais e juízes militares; Tribunais e juízes dos Estados e do Distrito Federal e territórios; e juizados especiais estaduais e federais.

As Cortes Superiores têm função de uniformizar a interpretação da legislação federal (Superior Tribunal de Justiça) e da Constituição (Supremo Tribunal Federal). O sistema judicial é composto por cinco divisões setoriais. As “justiças especializadas” compreendem o processo e o julgamento das matérias eleitorais, criminais militares e trabalhistas. As demais matérias são de competência da “justiça comum”, que compreende a justiça federal e a justiça estadual (Bochenek: 2004).

A Justiça Federal brasileira é competente para o processamento e o julgamento de ações cíveis nas quais a União Federal, suas autarquias, suas fundações e empresas públicas federais figurem na condição de autoras ou rés, além de outras questões de interesse da federação previstas no art. 109 da Constituição.**(5)** Na esfera criminal, compete julgar os processos em que forem atingidos bens, serviços e interesses das entidades públicas federais. A competência da justiça estadual é residual, ou seja, é competente para todas as demais ações que não são da competência das demais “justiças especializadas” e da justiça federal.

Por fim, é relevante apontar três grandes fatores que contribuíram para a alteração estrutural da justiça federal e que estão diretamente relacionadas ao aumento da taxa de litigiosidade. Primeiro, a partir de 1987 ocorreu a chamada interiorização da justiça federal, com a instalação de varas federais nas cidades do interior. Anteriormente, a justiça federal estava instalada apenas nas capitais dos Estados e nelas eram processadas e julgadas todas as demandas de competência da justiça federal. Segundo, a Constituição de 1988 (artigo 27, § 3º, do ADCT) criou cinco Tribunais Regionais Federais para a apreciação dos recursos originários das decisões de primeira instância da justiça federal, deslocando da capital federal para a sede dos Tribunais (Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife) os julgamentos dos recursos. Terceiro, a criação dos juizados

especiais federais que possibilitou ainda mais a aproximação do jurisdicionado com o poder judiciário federal, revelando-se numa forma mais moderna e célere de prestação jurisdicional, com principal enfoque nos direitos sociais.**(6)**

Os juizados especiais federais integram a estrutura do poder judiciário da justiça federal, desde a Emenda Constitucional nº 22/99 (artigo 98). A Lei nº 10.259/01 dispôs sobre a criação e implantação dos juizados especiais no âmbito federal. A competência do juizado é absoluta para as demandas que possuam valor da causa inferior a 60 (sessenta) salários mínimos. A maioria das demandas abrangidas pelos juizados referem-se às questões da previdência e assistência social, revelando a característica social do órgão. Os juizados foram responsáveis pela significativa alteração nos padrões de litigação da justiça federal, em face da simplificação e da informalização da sistemática processual e da aproximação do judiciário federal com a sociedade civil. Como se vê, os números de ações ajuizadas perante os juizados refletem que as demandas estavam sendo reprimidas ou suprimidas e não recebiam uma resposta do judiciário.

## **2.2 Análise dos dados da litigiosidade na justiça federal e juizados especiais federais**

A análise da litigiosidade na justiça federal e nos juizados especiais federais é realizada com base nos dados estatísticos oficiais da justiça federal de primeiro e segundo graus**(7)**. Os dados permitem conhecer, em termos quantitativos, a evolução da litigiosidade ou a ausência dela, por meio do número de processos distribuídos, julgados e em tramitação.

A análise dos dados compreende as ações ajuizadas no período de 1989 a 2006 e é revelada pelo número anual de processos distribuídos, julgados e em tramitação em cada ano. Portanto, a primeira constatação é de que ocorreu um aumento significativo de processos distribuídos na justiça federal de primeiro grau nos últimos anos. O número de processos distribuídos aumentou aproximadamente 11 vezes do ano de 1989 (231.301) até o ano de 2004 (2.642.324) – entre os anos 1998-2004 o número de processos distribuídos triplicou –, com uma pequena queda em 2005 e 2006. O número de processos julgados aumentou aproximadamente 15 vezes entre 1989 (129.896) e 2006 (1.956.278), enquanto o número de processos em tramitação quase triplicou entre 1998 (2.331.214) e 2006 (6.443.913).

As estatísticas mostram que a procura pelo sistema judiciário federal, globalmente considerado, tem registrado um aumento constante nas últimas duas décadas. As alterações mais significativas ocorreram nos anos de 1991, 2002 e 2004. O número de processos distribuídos em

1991 triplicou em relação ao número de processos distribuídos em 1990, devido às ações ajuizadas em face da implantação frustrada de diversos planos econômicos (Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II). Outro aumento significativo de distribuição de processo ocorreu entre os anos de 2002 e 2004 em face da instalação dos juizados especiais federais. Desde a sua instalação em 2002 até o final de 2006, foram distribuídos 5.386.206 de processos nos juizados especiais federais e 2.127.830 estavam pendentes de julgamento.

Nos dois últimos anos ocorreu a diminuição do número de processos distribuídos e no último ano também diminuiu o número de processos julgados e em tramitação. A tendência é a estabilização e a diminuição do número de processos na justiça federal, conforme já se verificou no último ano, pois muitas das demandas em tramitação foram originadas de fatos ocorridos antes da estabilização monetária de 1994. O encerramento de muitas demandas ou a prescrição dos direitos são fatores que impulsionam essa tendência. Por outro lado, as reformas nos sistemas judiciais, principalmente as reformas processuais, também contribuem significativamente para a diminuição do número de processos no âmbito da justiça federal. A aprovação de três leis no final do ano de 2006 deverá repercutir significativamente para a diminuição da litigiosidade na justiça federal. São as Leis 11.417/06, 11.418/06 e 11.419/06, que dispõem, respectivamente, sobre a súmula vinculante, o requisito de repercussão geral para a admissibilidade do recurso extraordinário e a informatização do processo judicial.**(8)**

O número de cargos de juízes federais e unidades jurisdicionais aumentou mais de cinco vezes entre a data da Constituição de 1988 e os dias atuais. No ano de 1988 eram 277 cargos e atualmente são 1.486. De acordo com o Conselho da Justiça Federal, em dezembro de 2006 tínhamos 1.209 cargos providos com juízes federais. No âmbito dos Tribunais são 139 cargos de desembargadores encarregados dos julgamentos dos recursos das decisões dos juízes em primeira instância.**(9)**

Nos juizados especiais, o número de ações é ainda maior: foram ajuizadas 281.779 ações em 2002; 916.278 em 2003; 2.007.618 em 2004; 2.488.550 em 2005; e 2.127.830 em 2006. Nas Turmas Recursais, responsável pelos julgamentos dos recursos das decisões proferidas pelos juizados, tramitavam 338.386 recursos em 31.12.2006. Nos Tribunais Regionais Federais ocorreu um incremento de 46% no número de recursos no período de 1995 a 2005, passando, respectivamente, de 285.749 para 409.274 novos processos distribuídos.



Quanto ao desempenho dos juízes e desembargadores dos Tribunais Regionais Federais, podemos constatar que, além do crescimento do número de novos processos distribuídos, também houve um expressivo incremento na produtividade dos magistrados. Na primeira instância, excluídos os números dos juizados especiais federais, a relação entre processos distribuídos e processos julgados passou de 59%, em 1998, para 79%, em 2005. Nos juizados especiais federais, a proporção foi de 77% para 94%, no período de 2002 a 2005. Nas turmas recursais, entre 2004 e 2005, o percentual elevou-se de 66% para 94%. Nos Tribunais Regionais Federais, a relação foi de 69% em 1995, atingindo 102,5% em 2005.

Os dados revelam um expressivo aumento de litigiosidade e de produtividade dos magistrados no âmbito da justiça federal brasileira. A seguir, o presente trabalho objetiva investigar os vários motivos relacionados à procura e ao desempenho dos tribunais federais.

## **2.3 Litigiosidade e a procura pelos tribunais**

A procura pelos tribunais está relacionada a diversos fatores históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais. Outra variável decisiva de análise é a posição que o Estado ocupa no sistema mundial – central, periférica e semiperiférica (Santos, 2002).

A análise das variações dos níveis de litigiosidade devem distinguir as ondas longas de litigação (evolução do padrão de desenvolvimento ou da cultura dominante) e as variações bruscas e de curta duração (fatores internos do sistema judicial ou transformações políticas drásticas) (Santos, 1996: 43). Na presente análise, privilegiamos as ondas longas de litigação, pois refletem com mais precisão o quadro de litigação da justiça federal.

### **2.3.1 Aumento populacional, de universidades, de advogados e de tribunais**

A proliferação de demandas está diretamente relacionada com o aumento populacional verificado nos últimos anos. A população atual estimada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) é de mais de 188.853.000 pessoas, enquanto no ano de 1970 a população girava em torno de 90.000.000, ou seja, a população brasileira dobrou nos últimos 35 anos.**(10)** Outro fator importante refere-se ao êxodo rural para os centros urbanos (Ruiz, 1996: 146-148). De acordo com o censo demográfico do ano de 2000, a população urbana era de 137. 925.238, enquanto a população rural era de 31.947.618.**(11)**

O aumento da população e o desenvolvimento econômico das grandes e médias cidades contribuíram para um processo de abertura

de novas faculdades de direito. Atualmente, já são mais de mil universidades de direito no Brasil, conforme os dados do Ministério da Educação.**(12)** Em consequência, aumentou o número de advogados e profissionais do direito. Segundo os dados do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, entidade de classe responsável pela fiscalização da profissão, eram 194.617 profissionais em 2002, enquanto 556.273 advogados e 84.399 estagiários estavam registrados no quadro de advogados na data de 31.05.2007.**(13)** O patrocínio das demandas por intermédio da assistência judiciária ocorre em números cada vez maiores, em face da ampliação das defensorias públicas e demais entidades que prestam auxílio aos necessitados.

Os tribunais também cresceram e novos cargos de juízes e servidores foram criados, novas unidades jurisdicionais foram instaladas. No período posterior à promulgação da Constituição Brasileira de 1988, a justiça federal experimentou um processo de expansão extraordinário, principalmente com a interiorização e a criação dos juizados especiais federais. A consequência foi o aumento do número de cargos de juízes federais e servidores. Entre 1989 e 2006, o número de cargos de juízes federais de 1ª instância cresceu de 277 para 1.486,**(14)** enquanto na segunda instância (Tribunais Regionais Federais) o número de magistrados subiu de 74 para 139.**(15)** Comparativamente, a primeira instância teve um acréscimo de quase 600% no número de juízes, enquanto na segunda instância o aumento foi inferior a 100%. Tal panorama revela um afunilamento no julgamento dos recursos nos Tribunais Regionais Federais. O aumento quantitativo dos tribunais esbarra nas questões orçamentárias. A contingência no orçamento impede a expansão e proporciona o acúmulo de processos nos tribunais. Por outro lado, o aumento quantitativo revela-se muitas vezes como uma solução paliativa, desvirtua o foco de atenção e não aponta caminhos para o efetivo acesso ao direito e à justiça (Freitas, 2006).

Todos esses fatores devem ser levados em consideração quando da apreciação da taxa de litigiosidade do judiciário federal brasileiro.

### **2.3.2 Protagonismo dos tribunais**

No século XIX até a primeira guerra mundial (período liberal), o poder judiciário revelou um inexpressivo peso político, em comparação com o executivo e o legislativo, limitando-se à litigiosidade individual. No Brasil imperial o poder judiciário era esvaziado. Embora a Carta de 1824 conferisse independência ao poder judiciário, tratava-se de uma independência bastante relativa, já que o mesmo texto constitucional dotava o imperador de amplos poderes, inclusive o de interferir no judiciário e exercer controle sobre ele (Sadek, 1995: 10). Aos poucos e de diferentes formas os

tribunais passaram a assumir uma posição de confronto com os demais poderes, visando garantir a sua independência e assegurar os direitos dos cidadãos. A transição aponta para o dilema entre a fase anterior (neutralizada) e a responsabilidade política dos tribunais na atuação promocional do Estado (a doutrina costuma chamar de Estado-Providência ou de Estado-desenvolvimentista).

As políticas públicas foram implementadas em diferentes níveis na sociedade brasileira (em alguns casos também podemos verificar a ausência dessas políticas), principalmente devido à enorme desigualdade social, com consideráveis déficits de aplicabilidade dos direitos sociais, marcados por grande instabilidade política e preenchidos por longos períodos de ditaduras.**(16)** O déficit democrático revela a precariedade das garantias e direitos (Santos, 1996: 35 e Costa, 2004).

Na sociedade atual, os tribunais destacam-se pelo acentuado protagonismo político, pela visibilidade social e pela importância crescente nas decisões da esfera pública. Em todos os países os tribunais vêm assumindo uma visibilidade social inédita, notadamente reforçada pela atuação constante dos meios de imprensa e pelas novas regras impostas pelo mercado e pela sociedade (Gomes, 2003:11). Esses fatores influenciam na nova política de atuação dos tribunais**(17)** e contribuem para o aumento da litigiosidade.

O protagonismo dos tribunais ultrapassa a fronteira geográfica para se tornar um sintoma da transição paradigmática entre a modernidade e a pós-modernidade (Santos, 1995, 2000, 2007: 5-10 e Dias, 2001:87). Maior visibilidade social dos tribunais levou a um novo patamar de importância os seus atores, exigindo adaptações à nova expectativa dos cidadãos. Por outro lado, os poderes executivo e legislativo apresentam-se cada vez mais voláteis e têm contribuído, entre outros fatores, para uma crescente perda de credibilidade dos atores políticos. A aparente estabilidade judicial, como poder fiscalizador do restante dos poderes estatais, confere uma credibilidade maior aos tribunais, adotando uma posição de garantia dos direitos sociais dos cidadãos. Há uma tendência para que os magistrados participem cada vez mais dos processos de politização da justiça em que os tribunais se tornam, mesmo sem querer, em árbitros nas lutas políticas (Dias, 2001: 88-89).

O maior protagonismo dos tribunais é influenciado por diversos fatores: declínio da promoção social por parte do Estado; modificação do contexto internacional devido à pressão neoliberal notadamente exercida pelas empresas multinacionais; descrédito do poder político (executivo e legislativo), acentuado por uma abertura mais presente da mídia; novas fronteiras do direito (ambientais, sociais, proteção civil, multiculturalismo, pluralismo); judicialização da política;

aumento da condição socioeconômica; e facilitação do crédito. Por outro lado, as alterações sociais também influenciaram o declínio das formas tradicionais (igreja, família) de resolução de conflitos, transferindo os conflitos para a esfera judicial.

Ainda é importante consignar que a magistratura federal modificou seu perfil: a regionalização dos Tribunais Regionais Federais proporcionou mais autonomia aos tribunais; a interiorização, com a criação (a partir do ano de 1987) de varas federais nas cidades do interior do País, aumentou o âmbito de atuação dos tribunais; os juizados especiais promoveram a aproximação da sociedade e das pessoas com os tribunais. Esses fatores também contribuíram para a significativa ampliação do número de cargos de servidores e de juízes federais. O ingresso na carreira dos novos juízes, em regra jovens, alterou o perfil dos magistrados federais. A maioria dos juízes não vivenciou o período do governo militar e possui uma formação mais voltada para a concretização constitucional dos direitos fundamentais e sociais. Esse novo ingrediente na carreira possibilita a oxigenação da instituição e reflete na mudança de comportamento e paradigmas da magistratura federal brasileira.

No entanto, o protagonismo dos sistemas judiciais não é apenas positivo. Paradoxalmente, também há um protagonismo negativo relacionado à insatisfação dos cidadãos em relação à morosidade, à inacessibilidade, à falta de transparência, à responsabilidade, à inadequação e até mesmo à ineficiência e à ineficácia dos sistemas judiciais. Essas questões estão diretamente relacionadas à alta taxa de litigiosidade nos tribunais e refletem no desempenho dos tribunais.

### **2.3.3 As políticas públicas e os poderes legislativo e executivo**

A implementação, o desenvolvimento ou a ausência de políticas públicas (Costa, 2004) do poder executivo e a atividade do poder legislativo também exercem influência direta na taxa de litigiosidade do poder judiciário, principalmente no âmbito da justiça federal. Os efeitos das decisões ou ausência de decisões sobre as atividades dos demais poderes estatais podem aumentar a taxa de litigiosidade (por exemplo, os equívocos e a desobediência do próprio poder público – ilegalidades ou inconstitucionalidades – realizados nos planos econômicos, ausência de implantação das políticas públicas pelo Estado devido à não-efetivação das determinações constitucionais e legais, cumprimento inadequado das políticas públicas, as regras processuais inadequadas) ou reduzi-la (desjudicialização, cumprimento administrativo de medidas judiciais). Nesses casos o Estado é o mobilizador do sistema judicial, ou seja, a deficiência, a inoperância, a negligência, a imprudência dos poderes estatais obrigam os atingidos em seus direitos a mobilizarem o sistema judicial.

O bom funcionamento dos três poderes, principalmente para a funcionalidade do poder judiciário, depende da implantação de medidas executivas**(18)** e legislativas coerentes e integradas, de acordo com as matrizes constitucionais e legais, sob pena de aumentar as taxas de litigiosidade.

### **2.3.3.1 A redemocratização e as ações contra o governo**

No período anterior à redemocratização, principalmente na época da ditadura militar (1964-1984), o país passou por momentos de repressão (censura, movimentos sociais e estudantis) e opressão. A Constituição de 1967 conferiu ampla margem de poderes e competências ao Executivo, que acabou por transformar o Legislativo e o Judiciário em subpoderes, com funções de mera assessoria ou de organismos complementares à chefia do governo (Sadek, 1995). Os tribunais também foram fortemente influenciados e alguns fatores impediram a afirmação dos tribunais na defesa dos direitos, tais como: conservadorismo dos magistrados, justiça retributiva e não distributiva, leitura restrita dos direitos humanos, deficiente organização judiciária e orçamentária, ausência de opinião pública forte e de movimentos sociais organizados, um direito processual inadequado. Nesse cenário, a justiça federal foi recriada e somente com o passar do tempo foi ganhando legitimidade.**(19)**

A reconquista das liberdades democráticas, consagradas com a promulgação da Constituição de 1988 marcaram significativamente a retomada de uma maior compreensão por parte dos cidadãos na reivindicação dos direitos (sociais, políticos, coletivos e difusos), principalmente contra o Estado. As decisões judiciais proferidas após promulgação da atual Constituição começaram a restabelecer os equívocos do poder estatal.**(20)** A confiança no poder judiciário foi aumentando e os cidadãos verificaram que poderiam sair-se vencedores nas demandas ajuizadas contra o Estado. Um bom exemplo refere-se às correções por meio de decisões judiciais dos equívocos cometidos pela administração pública, principalmente os relacionados às tentativas de estabilização da economia (chamados planos econômicos).

A maior conscientização dos cidadãos aliada à maior reivindicação dos direitos ocasionaram o aumento da procura pelos tribunais, especialmente no âmbito da justiça federal.

### **2.3.3.2 A Constituição “cidadã” e os novos e os velhos direitos**

O período anterior à Constituição de 1988 foi marcado por enormes e flagrantes desrespeitos aos direitos e pelas discrepâncias entre igualdade formal e justiça social. As decisões judiciais se pautavam

pela legislação ordinária, e verificava-se uma ausência de tutela constitucional mais efetiva dos direitos dos cidadãos.

Os direitos fundamentais suprimidos ou reprimidos pelo período anterior à atual Constituição foram aos poucos se restabelecendo. O desenvolvimento da sociedade possibilitou a criação de um cenário positivo para o surgimento ou o afloramento de “novos” direitos: meio ambiente, informação, consumidores, biotecnologia.

A par dos novos e velhos direitos, gradativamente multiplicam-se nos tribunais federais brasileiros os sinais de um maior ativismo neste domínio na interpretação constitucional da legislação ordinária e de uma aproximação dos ideais de justiça social. Independentemente das agendas ou forças políticas conservadoras ou progressistas, os tribunais sistematicamente apontam para um entendimento voltado para a constitucionalização, visando assegurar os direitos fundamentais, notadamente os direitos sociais.**(21)**

A implantação, ainda que tardia, de políticas voltadas ao estabelecimento de um Estado de promoção social no Brasil e o reconhecimento constitucional, principalmente dos direitos econômicos e sociais, obrigaram o Estado a intervir nas áreas da habitação, da saúde, da educação e da segurança social. Para garantir todos os direitos e as políticas públicas, foi necessária uma inflação legislativa que conduziu ao agigantamento dos aparatos administrativos e produziu uma diversificação das normas jurídicas que passaram a regular uma maior quantidade de temas e incidir sobre um conjunto maior de relações sociais (Costa, 2004:82).

Portanto, a partir do advento da Constituição de 1988, sintomaticamente, houve uma redescoberta da justiça. O cidadão passou a ter mais conhecimento, vontade e capacidade para exercer os direitos. Esse período foi marcado fortemente pela tendência universal de ampliação do acesso ao direito e à justiça. Os tribunais envolveram-se cada vez mais com a questão da justiça social e a avaliação da legalidade da atuação do Estado e de seus agentes. Esses fatores aumentaram significativamente o potencial de litigação e incrementam o número de demandas submetidas à apreciação do poder judiciário.

#### **2.3.4 O desenvolvimento econômico, social e cultural**

O nível de desenvolvimento econômico e social condiciona o tipo e o grau de conflituosidade e litigiosidade, ou seja, limita ou amplia a propensão para litigar. Assim, afeta diretamente a procura pelos tribunais.

O baixo nível econômico, em regra, limita que todos os litígios cheguem à apreciação do poder judicial. No entanto, esta não é uma regra absoluta. O desenvolvimento econômico pode levar ao aumento de litigação em determinadas áreas e à diminuição em outras.

Os níveis de desenvolvimento econômico e social também influenciam diretamente na consciência e na profundidade dos conflitos. São fatores decisivos, de acordo com as circunstâncias, na criação ou no bloqueio de situação de litigiosidade.

No caso brasileiro, os Estados da federação com maior IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – apresentam índice mais elevado de litigação (Bezerra, 2001: 154). Assim demonstram os indicadores dos relatórios estatísticos da justiça federal do Conselho Nacional de Justiça nos anos de 2003, 2004 e 2005.**(22)** Esses fatores, demarcados pela brutal desigualdade social brasileira, implicam uma das formas mais perversas de discriminação social na composição dos litígios: o desconhecimento do direito por parte dos cidadãos menos favorecidos e a resignação em face dos direitos violados por parte dos cidadãos em situação de grande insegurança ontológica, social e política. Os grupos sociais menos favorecidos economicamente ou mais discriminados socialmente, em regra, são mais vulneráveis e têm menor capacidade de resolver ou transformar os conflitos em litígios. São duplamente penalizados, ou seja, apresentam dificuldades de acesso ao sistema judicial por falta de conhecimentos dos direitos e menos recursos econômicos para litigar (Bezerra, 2001:104-110). A alteração desse quadro por intermédio do desenvolvimento econômico e social, ainda que paulatinamente, contribuiu para o aumento da litigiosidade no sistema judicial federal brasileiro, pois os cidadãos com conhecimento dos direitos e das formas de acesso à justiça apresentam maior vontade e capacidade de exercê-los.

Por outro lado, o desenvolvimento político e econômico instável, quase sempre aliado a períodos de baixa intensidade democrática (Santos, 2006), é fator importantíssimo que deve ser sopesado em relação aos padrões de litigação. As transformações políticas são em grande parte condicionadas pelo nível de desenvolvimento econômico. Os períodos instáveis da política econômica brasileira (da década de 80 até a metade da década de 90 do século passado) levaram o executivo à edição de diversos planos econômicos. Entre março de 1979 e fevereiro de 1990, o Brasil teve oito planos de estabilização da economia, quatro moedas, onze índices de cálculo de inflação, cinco congelamentos de preços, quatorze políticas salariais, dezoito alterações significativas das regras de câmbio (Fiori, 1992: 185-186). O fracasso das medidas e os abusos políticos cometidos originaram inúmeras ações judiciais, na sua maioria propostas na justiça federal. Foram afetados diretamente e principalmente os

consumidores de combustíveis (devolução de valores do empréstimo compulsório), os trabalhadores (correção monetária das contas de fundo de garantia do tempo de serviço), os aposentados (conversão, reajuste, revisão dos benefícios previdenciários), os servidores públicos (revisões e reajustes dos vencimentos), os correntistas bancários (correção monetária da caderneta de poupança), os contribuintes (diversas questões tributárias). Observe-se que as relações jurídicas acima descritas atingiram um número elevado de pessoas físicas e jurídicas na mesma situação jurídica, ou seja, as demandas judiciais discutem a mesma questão de direito, que na maioria dos casos comporta a mesma solução (são chamadas de “demandas de massa”, “repetidas” ou “rotineiras”). A ausência de meios eficientes de resolução coletiva de litígios ou de utilização desses meios, bem como a ausência de mecanismos processuais adequados, agrava a situação, pois os litígios são ajuizados individualmente, quando poderiam ser resolvidos de forma conjunta e mais célere. Esse fator contribui decisivamente para a explosão de litigiosidade na justiça federal com repercussão verificada até os dias atuais.

Vale lembrar que a matriz sociológica é complexa e a análise depende da conjugação de diversos fatores. Ao lado do desenvolvimento econômico e social devem ser verificados outros parâmetros, características e variações da procura pelos tribunais. Outro aspecto que não pode ser esquecido refere-se à cultura jurídica<sup>(23)</sup> adotada pelo país que se analisa. A posição sobre o direito adotada como matriz pelo Estado influencia diretamente na cultura jurídica.

A forte influência européia continental na cultura jurídica brasileira, marcada recentemente pela influência do direito norte-americano, traça os contornos dos sistemas judiciais refletidos nos padrões de litigação. Os baixos níveis de utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos estão relacionados diretamente com a cultura européia continental adotada no sistema judicial brasileiro.

### **2.3.5 As informações e a conscientização sobre os direitos e as formas de acesso à justiça**

As novas tecnologias e o aperfeiçoamento das antigas provocaram uma revolução nos meios de comunicação (televisão, rádio, internet, telefones, satélites). Esses instrumentos informativos e denunciativos contribuem para a informação e a conscientização sobre os direitos dos cidadãos. Assim, quando o Estado não promove todas as necessidades dos cidadãos é confrontado junto aos tribunais, sendo que os meios de comunicação têm contribuído significativamente nesse processo.



É importante referir que nem todas as informações prestadas pelos meios de comunicação auxiliam de idêntica maneira na conscientização e na informação sobre os direitos. Notadamente a imprensa dá uma conotação maior a poucos casos de maior audiência em detrimento das atividades rotineiras que atingem maior número de processos nos tribunais.**(24)**

Por outro lado, os meios de comunicação e informação também oferecem cada vez mais informações que refletem na explosão do consumo e na facilitação ao crédito, por meio da propaganda e da publicidade. Esses fatores influenciam decisivamente para o endividamento das pessoas, com a promessa de dinheiro fácil, sem burocracia e com prazos longos para pagamento. Os juros praticados no Brasil, exacerbados para os padrões mundiais, contribuem para o agravamento do problema. A política governamental que permite a consignação em folha de pagamento dos valores recebidos por aposentados e servidores, no intuito de facilitar o crédito, também contribuiu para o aumento do endividamento. Portanto, a consequência foi o aumento da litigiosidade nessa seara.

Outro aspecto importante em relação à informação e à conscientização sobre os direitos e as formas de acesso à justiça relaciona-se com os juizados especiais federais. Com a implantação dos juizados especiais, de um forma geral, os cidadãos passaram a obter mais informações sobre os direitos e, principalmente, quanto à forma mais simplificada e informal de acesso à justiça. As alterações processuais e procedimentais refletiram em um acréscimo de informações e facilidades no acesso à justiça. A conscientização é difundida, espalhada, propagada e divulgada pelos próprios jurisdicionados usuários do sistema judicial mais célere e eficaz. As demandas até então reprimidas passaram a ser submetidas à apreciação do judiciário. Isso refletiu na explosão de litigiosidade nos juizados especiais, principalmente nas demandas que tratam de questões previdenciárias, aumentando consideravelmente a taxa de litigiosidade e a procura pela justiça federal. Nos cinco primeiros anos dos juizados especiais federais foram propostas mais de 5 milhões de ações. Entre janeiro de 2004 e setembro de 2006, por meio de precatórios requisitórios, foram pagos pelos juizados especiais federais mais de 8 milhões de reais (2004 – R\$ 2.691.206.995,00; 2005 – R\$ 3.876.453.427,00; e até setembro de 2006 – R\$ 2.284.806.775,00). A quantidade de beneficiários foi de 523.600 (2004); 623.495 (2005); e 474.375 (2006). A quantidade de processos foi de 346.672 (2.004); 466.980 (2.005); e 328.654 (2.006). Conclui-se, do quadro acima, que houve crescimento de 44% no volume de recursos pagos entre 2004 e 2005. Mais de um milhão e meio de pessoas foram beneficiadas no período de 2004 até setembro de 2006, em condenações que ficam, na média, em torno

de R\$ 5.000 (cinco mil reais), o que demonstra a dimensão social da atuação da Justiça Federal.**(25)**

Uma das facetas mais relevantes dos juizados especiais está no reconhecimento de direitos de populações tradicionalmente esquecidas e sem informação quanto às leis e às formas de acesso, notadamente nos litígios de menor expressão econômica. Nos processos que tramitam nos juizados especiais, em regra, as partes são os menos favorecidos, ou seja, podemos dizer que a maioria dos cidadãos brasileiros. Nesse âmbito, também merecem destaque os juizados itinerantes, onde a atuação dos juízes ocorre em locais diversos das sedes dos tribunais, em proximidade maior com a sociedade e visando à facilitação do acesso aos tribunais (Azkoul, 2006:89-110), principalmente dos menos favorecidos (Bezerra, 2001:157).

## **2.4 Litigiosidade e desempenho dos tribunais**

O desempenho dos tribunais consiste na avaliação interna dos tribunais, de acordo com critérios relacionados à qualidade, à eficácia e à eficiência da prestação jurisdicional. Existem diversas formas de avaliar o desempenho dos tribunais.

Os tribunais judiciais brasileiros, em regra, têm procedido à avaliação do desempenho pela produtividade,**(26)** ou seja, conforme o levantamento de dados estatísticos pelo número de processos julgados pelos juízes. Quanto a esse aspecto, conforme a análise dos dados acima exposto, a produtividade dos juízes federais tem aumentado com o passar dos anos. Contudo, esse fator isoladamente não representa fielmente um panorama completo do desempenho dos tribunais. Outros fatores que repercutem diretamente no desempenho devem e precisam ser analisados, uma vez que o poder judiciário não deve ser visto apenas quantitativamente, mas como um instrumento de pacificação e promoção da coesão social.

Para além do desempenho dos integrantes do poder judiciário, a avaliação interna de desempenho também depende dos agentes e das instituições públicas ou privadas que atuam direta ou indiretamente no poder judiciário. A participação efetiva ou deficitária ou, ainda, a omissão dos agentes no processo judicial são fatores determinantes para a resolução rápida ou a prolongação das demandas, refletindo diretamente sobre o desempenho dos tribunais.

### **2.4.1 As instituições e os atores que atuam perante o poder judiciário**

Um fator de suma relevância na análise do desempenho dos tribunais e da taxa de litigiosidade refere-se à atuação dos agentes do poder

judiciário (juízes, membros do ministério público, advogados, peritos, intérpretes, servidores do judiciário). A política institucional e administrativa desenvolvida pelas instituições são fundamentais para a avaliação de desempenho do poder judiciário.

A aferição sociológica da atuação dos agentes é, em regra, fragmentada a cada unidade jurisdicional ou grupo de unidades. A política institucional, muitas vezes, também é fragmentada a cada unidade administrativa. Em face da quantidade elevada de agentes e órgãos institucionais no território brasileiro (5 Tribunais Regionais Federais, 27 seções judiciárias, acrescidos dos órgãos não judiciais) não serão abordados os detalhes e pormenores do desempenho de cada um deles, nem mesmo isso seria possível neste trabalho investigativo.

Resta consignar que o desempenho dos tribunais está diretamente relacionado à política institucional do órgão central e ao desempenho particular de cada agente que é responsável pela realização das tarefas na sua unidade de trabalho. A par desse critério, podemos mencionar outros fatores que implicam a avaliação interna e o desempenho dos tribunais, cujas características marcantes estão abaixo relacionadas.

#### **2.4.2 Atuação dos poderes executivo e legislativo**

Os poderes executivo e legislativo têm uma responsabilidade enorme quanto aos níveis da taxa de litigação. O legislativo tem a incumbência de implantar as reformas legais necessárias ao bom funcionamento do sistema normativo e judicial, evitando a elaboração de leis que lesem os direitos e promovendo os objetivos sociais externados na Constituição, além de aprovar medidas que facilitem e operacionalizem o sistema judicial. O executivo, além de cumprir com sua missão institucional, tem a responsabilidade de implementar e cumprir as decisões judiciais, contribuindo para a solução rápida dos litígios.

Contudo, a responsabilidade constitucional do legislativo e do executivo não está sendo desempenhada satisfatoriamente. A consequência é o elevado número de ações propostas contra as entidades públicas federais no âmbito do poder judiciário federal.

##### **2.4.2.1 Organização administrativa do executivo**

O poder executivo deve desempenhar um papel de implementação das políticas públicas, ou seja, é a mola mestra da ação governamental e administrativa. Sua missão constitucional é promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais. No entanto, o executivo brasileiro deixa muito a desejar.

O elevado número de ações propostas contra as entidades federais na justiça federal está relacionado diretamente com as ações desenvolvidas pelo executivo, seja por meio dos equívocos cometidos nos planos econômicos frustrados ou pelas políticas públicas ausentes ou de má qualidade, seja pela irresponsabilidade na condução administrativa dos assuntos do Estado.

Por outro lado, a ausência de aparato técnico e jurídico, principalmente nos casos que atingem os direitos sociais das camadas menos favorecidas, é um outro fator que atinge o desempenho dos tribunais. O aparelho estatal deficitário dos órgãos administrativos do executivo ligados ao poder judiciário (procuradorias) muitas vezes dificulta a defesa judicial e, em muitos casos, atrasa a prestação jurisdicional.

Por fim, o executivo deve cumprir as decisões judiciais da forma mais rápida possível. As matérias reiteradamente decididas pelos tribunais devem ser implementadas administrativamente, evitando a movimentação desnecessária e excessiva do poder judiciário e da administração pública.

#### **2.4.2.2 Legislação processual**

A legislação e o direito processual estão intimamente ligados à administração da justiça e ao desempenho dos tribunais, além de interagir com a realidade social e econômica da sociedade em que operam. As normas processuais podem condicionar o volume da litigiosidade de diversas formas, inclusive acarretando a demora no julgamento.

Portanto, o legislativo tem um papel fundamental no desempenho dos tribunais. As ações legislativas repercutem diretamente na legislação processual e na estrutura das instituições que atuam perante os tribunais. As alterações, adaptações, reformulações legais levadas a cabo pelo legislativo podem ajudar ou dificultar o desempenho dos tribunais.

O legislador brasileiro tem promovido diversas reformas processuais. Nesse contexto, as reformas legislativas processuais, em regra, consistem na introdução de medidas que visam implementar formas processuais mais céleres, com a eliminação de procedimentos burocráticos e até mesmo de determinados procedimentos ou fases processuais. Essas medidas diminuem a duração média dos processos e o volume das pendências. Também tornam a justiça mais acessível, próxima dos cidadãos, aberta à sociedade e democrática. **(27)** No âmbito da justiça federal, mais uma vez merece destaque a criação dos juizados especiais federais, que inseriu novos mecanismos

processuais baseados em oralidade, simplicidade, celeridade, informalidade. A aprovação das Leis nº 9.099/95 e nº 10.259/2001 (juizados especiais estaduais e federais, respectivamente) resultaram na expressiva ampliação do acesso ao direito e à justiça, principalmente quanto à agilização de procedimentos, facilitação do acesso e aproximação do judiciário com a sociedade.

Outras reformas ainda devem ser implementadas para a racionalização e otimização do sistema processual, principalmente visando à redução do número de recursos, à simplificação dos procedimentos, além do melhoramento e fortalecimento dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

### **2.4.3 Os litigantes freqüentes**

Os dados disponíveis, em todos os níveis, indicam uso mais intensivo e recorrente da via judicial por parte dos mesmos litigantes. Um fenômeno cada vez mais comum nos dias de hoje é o surgimento e o aumento dos chamados grandes litigantes ou litigantes freqüentes, ou seja, litigantes que repetidamente recorrem ao tribunal, no mesmo período e por causas semelhantes de litígio.

Assim, o excesso de litigação não é essencialmente ocasionado pelos particulares, sob o incitamento de advogados mais agressivos, mas deve-se, pelo contrário, ter em atenção que cada vez um maior número de processos envolve empresas e grandes sociedades de advogados (Galanter, 1993). Na justiça cível pode-se considerar que existem duas categorias de agentes mobilizadores: os litigantes freqüentes, que são em regra pessoas coletivas (empresas, fazenda pública), com capacidade econômica para poder gerir de uma forma racional a sua litigância, e os litigantes esporádicos – aqueles que só ocasionalmente recorrem aos tribunais, devido essencialmente ao elevado custo do litígio e à reduzida importância da questão (Pedroso, 2002).

No âmbito da justiça federal, os “clientes” responsáveis pela alta taxa de litigação são as próprias entidades da administração pública (principalmente a União Federal, o Instituto Nacional de Seguridade Social e a Caixa Econômica Federal) e as grandes empresas. Em regra, são as partes economicamente mais fortes que tendem a se beneficiar com os atrasos processuais, com a realização de acordos por valores menores do que o devido ou com a utilização do capital até o efetivo pagamento ao final do processo judicial (a diferença entre os juros legais e os juros praticados no mercado, por vezes, estimula a procrastinação e propicia o enriquecimento ilícito).

No Brasil, atrasar o pagamento de dívidas é um grande negócio, pois os juros judiciais são fixados em percentuais mais baixos do que as

taxas de mercado. Assim, o judiciário tornou-se o mais eficiente e barato instrumento para rolagem da dívida pública, mediante a edição de atos administrativos, legais e normativos manifestamente inconstitucionais praticados pela administração estatal federal. Essa sistemática forçou os atingidos a moverem ações no judiciário para verem seus direitos restabelecidos. Após tramitação dos processos na primeira e na segunda instâncias e nos tribunais superiores (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal), a legislação ainda prevê uma fase executiva, sem contar que os processos devem aguardar nas filas para pagamento por meio dos chamados precatórios.**(28)**

Diante desse quadro, os tribunais estão com uma alta litigiosidade, caracterizada pelos litigantes freqüentes e pelas demandas repetidas, em regra, sem complexidade jurídica. No caso da justiça federal, o Estado (por meio do judiciário) emprega seus recursos para solucionar os problemas a que deu causa (por meio do legislativo e do executivo). É um verdadeiro contra-senso num país que ainda não pode ser considerado desenvolvido e que almeja sê-lo. A única “vantagem” dos governos é jogar o problema para o futuro, ou seja, rolar os valores destinados ao pagamento dos débitos da Fazenda Pública para a próxima administração eleita, em detrimento da efetividade dos direitos dos cidadãos.

Portanto, constatamos que os tribunais geralmente são mobilizados por pessoas jurídicas com capacidade econômica que podem gerir sua litigância, utilizando o sistema judicial para atingir seus fins, em detrimento dos menos favorecidos.

#### **2.4.4 A morosidade, os recursos excessivos e o retardamento dos processos**

A confiança – assim como a desconfiança – no sistema judicial é revelada diretamente pelos cidadãos, de acordo com a participação e o tempo de tramitação do processo. A “lentidão da justiça” é uma das causas mais visíveis relacionadas à administração da justiça e que implicam diretamente o estudo da alta taxa de litigiosidade. Todo cidadão tem direito a julgamento num prazo de tempo razoável, sob pena de ofensa ao direito fundamental da efetiva prestação jurisdicional, consagrado nos modernos sistemas legais e constitucionais.**(29)**

O prazo de tempo razoável do processo deve observar a duração necessária à defesa dos direitos dos cidadãos. Distingue-se da morosidade,**(30)** ou seja, da duração irrazoável ou excessiva, que é desnecessária à proteção das partes envolvidas no processo. É importante mencionar que há um tempo da justiça ou do direito resultante da combinação entre o tempo burocrático, organizacional

ou administrativo dos tribunais e o tempo do processo (prazos fixados legalmente). Também há um tempo biográfico ou das partes, resultantes da combinação entre os ciclos da vida dos indivíduos, das suas expectativas e motivações e do seu interesse estratégico em prolongar ou encurtar a resolução do litígio (Pedroso e Cruz, 2001: 73).

A duração razoável do processo deveria corresponder à sua duração legal. Ocorre que, devido a um formalismo exacerbado, muitas vezes as leis prevêm procedimentos que retardam o trâmite processual, ou seja, consagram a morosidade legal. A morosidade pode ser também organizacional em face da distribuição desigual dos serviços, acúmulos, excessos ou da aplicação de rotinas inadequadas. Por último, mas não menos importante, a excessiva duração do processo pode ser causada (intencionalmente ou não) pelos atores judiciais, ou seja, é a morosidade ativa (Santos, 2007:23-24), pois consiste na interposição de obstáculos para impedir que a seqüência normal dos procedimentos por parte de operadores concretos do sistema judicial (magistrados, membros do ministério público, advogados, funcionários ou partes). Também é importante consignar, no âmbito da justiça federal, que a demora para enfrentar as questões não se limita aos órgãos judiciais, mas alcançam também a administração pública em geral.**(31)**

Outra variável da lentidão da justiça refere-se ao chamado excesso de garantismo, freqüentemente apontado como uma das causas da morosidade judicial (Gomes, 2003: 15). No Estado democrático de direito são assegurados os direitos e as garantias fundamentais, entre elas os direitos processuais e a efetivação das decisões judiciais. A utilização e a harmonização dos direitos e garantias dependem da atuação dos legisladores e operadores judiciais, para que não haja excesso de garantismo nem delongas processuais desnecessárias.

A morosidade e a taxa de congestionamento acarretam a alta litigiosidade (Gomes, 2003:16). A alta litigiosidade é condicionada por diversos fatores: no fato de poucas pessoas ou instituições utilizarem demais o poder judiciário (litigantes freqüentes), enquanto boa parte da população está afastada dos mecanismos formais de resolução de litígios; na utilização das regras processuais no intuito de retardar a finalização do processo; pelo excessivo número de processos.

A utilização dos recursos é salutar quando importa no fortalecimento da ampla defesa. Contudo, em muitos casos, se transforma em expediente meramente protelatório, principalmente quando versa sobre questões já decididas e pacificadas nos tribunais. A alta taxa de recorribilidade, ou seja, a alta taxa de recursos (a taxa média do sistema judicial é de 27,11%) também prejudica o desempenho dos tribunais e provoca o aumento de litigiosidade nos tribunais.

O sistema processual brasileiro apresenta um elevado número de recursos e o uso indiscriminado pode arrastar a demanda por um tempo exacerbado. A responsabilização pela litigância de má-fé não é freqüentemente aplicada pelo judiciário, o que encoraja as partes à utilização excessiva do sistema recursal. É imprescindível alterar o sistema recursal para reduzir o número de hipóteses de interposição e evitar medidas protelatórias.

Outro fator relevante é o elevado número de empresas que ajuízam recursos com o mero objetivo de protelar o pagamento dos débitos, uma vez que os juros incidentes sobre os processos são de 0,5% ou 1% ao mês. Essas taxas de juros são mais baixas do que as taxas praticadas no mercado e têm funcionado como atrativo para as empresas capitalizarem seus investimentos e protelarem ao máximo o pagamento dos seus débitos.

A responsabilidade quanto às práticas de retardamento do processo não devem recair apenas sobre o judiciário. As instituições envolvidas no sistema judicial devem contribuir para o desempenho satisfatório dos tribunais, por meio da redefinição das responsabilidades, da melhoria do desempenho das instituições e, sobretudo, controlar o uso abusivo da máquina judicial, principalmente por parte do executivo.

#### **2.4.5 O procedimento da execução fiscal (execuções sobrestadas e suspensas)**

As execuções fiscais sobrestadas ou suspensas permanecem computadas nas estatísticas como casos pendentes de julgamento e contribuem para a alta taxa de litigiosidade. De acordo com os dados oficiais do Conselho da Justiça Federal, no dia 31.12.2006, tramitavam na justiça federal 6.443.913 processos, dos quais 2.727.913 eram processos de execuções fiscais promovidas pela União, pela autarquia previdenciária e por outras autarquias federais.**(32)** Portanto, aproximadamente 40% dos processos em tramitação correspondiam às execuções fiscais.

A execução fiscal no Brasil é um processo judicial que está regulado na Lei nº 6.830/80. A formalidade de que se reveste o processo judicial para a execução fiscal pode ocasionar morosidade, custos e baixa eficiência nos resultados. O judiciário não deve ser agente de cobrança de créditos, mas sim instituição dedicada a aplicar o direito e promover a justiça.

Consoante o relatório "Justiça em Números", divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2005, a taxa média de encerramento de controvérsias em relação com novas execuções fiscais ajuizadas é



inferior a 50% e aponta um crescimento de 15% do remanescente de ações em tramitação na 1ª instância da justiça federal. O valor final aponta para uma taxa de congestionamento médio de 80% nos julgamentos em 1ª instância.**(33)** São processos judiciais com baixíssima taxa de impugnação no âmbito judicial, seja por meio dos embargos, seja por meio da exceção de pré-executividade.

A desjudicialização**(34)** pode trazer um importante impacto positivo na velocidade da própria prestação jurisdicional.**(35)** O conceito de desjudicialização “tem como referência a divisão do trabalho entre os tribunais do sistema judicial e de outras instituições na resolução de conflitos entre justiciáveis. A noção de desjudicialização é a base ideológica de transferência de certas categorias de litígios civis, bem como de problemas de natureza penal para instituições parajudiciais ou privadas existentes ou a criar em substituição dos tribunais judiciais” (Ietswaart, 1993: 172). A transferência de certas áreas de litigação do âmbito dos tribunais para tribunais especiais ou agências administrativas sob o controle do executivo aliviará o poder judiciário de pesado fardo, liberando importantes recursos materiais e humanos que poderão ser empregados na solução de lides mais complexas.**(36)** Um dos objetivos é a diminuição da taxa de litigiosidade. Altera-se a lógica vigente, pois muitas vezes o contribuinte é obrigado a ajuizar ações simplesmente porque o sistema atual não oferece alternativas para a suspensão do crédito tributário em situações de flagrante erro do lançamento.**(37)**

#### **2.4.6 As demandas de massa e os direitos difusos e coletivos**

A justiça federal é mobilizada pela presença das entidades públicas federais num dos pólos da relação processual. Em diversos casos, as demandas no âmbito cível apresentam semelhanças, pois na relação entre a administração e os administrados, em regra, não pode haver privilégios ou distinções entre as partes que se encontram na mesma situação. Assim, quando ocorre um litígio, as demandas, geralmente, são similares no conteúdo jurídico apreciado pelo poder judiciário e não comportam questões fáticas. A propositura individual das demandas (Ruiz, 1996:152-154) pelos lesados sobrecarrega o poder judiciário federal com demandas repetidas, transformando o trabalho judicial numa atividade de rotina. As ações tributárias, previdenciárias e assistenciais são exemplos de demandas da massa que originam os chamados processos repetidos.**(38)**

Nos últimos anos, assistimos a um redirecionamento para viabilizar o acesso ao judiciário, não mais restrito aos interesses individuais, mas também aos interesses difusos e coletivos. A defesa coletiva dos direitos poderia evitar o ajuizamento de milhares de demandas com o mesmo conteúdo e evitar a movimentação desnecessária do poder judiciário. No entanto, ainda é pequena a defesa coletiva dos direitos

em face da interpretação restrita por parte dos tribunais superiores quanto à legitimidade ativa para a propositura das ações coletivas. O ajuizamento de inúmeras demandas individuais impede a prestação jurisdicional mais efetiva e assoberba o poder judiciário federal de primeira e segunda instâncias.(39)

#### **2.4.7 As demandas complexas**

Nestes últimos anos, a litigação cível modificou-se com o surgimento de litígios altamente complexos sobre questões que exigem conhecimentos técnicos sofisticados no domínio do direito e das outras ciências. Uma das causas está intimamente ligada à emergência do reconhecimento de novos direitos e obrigações em áreas tecnicamente complexas nos domínios da vida privada (segurança, social, saúde, biossegurança e organismos geneticamente modificados).

Também cabe registrar a mudança de qualidade dos conflitos submetidos aos tribunais. Nas novas demandas, a discussão não se restringe apenas aos conflitos de interesse, mas aos conflitos de valores. Por exemplo, a discussão não se resume apenas ao direito da propriedade, mas à função social e aos direitos ambientais (Costa, 2004:82).

A formação permanente e constante dos operadores dos sistemas judiciais deve pautar-se na interdisciplinaridade. As novas questões complexas exigem inúmeros conhecimentos de outras áreas do saber para que o juiz possa decidir adequadamente. A complexidade das novas demandas faz com que os profissionais das diversas áreas do conhecimento que atuam junto aos processos judiciais ganhem a cada dia mais destaque e relevância no processo de construção das decisões. A formação de equipes auxiliares dos juízes não é tratada com a atenção que merece. Um bom exemplo é a contratação para os quadros de profissionais (como contadores, peritos, médicos) para o auxílio na solução das peculiaridades dos processos judiciais.

Na prática judiciária, a explosão da litigiosidade e os mecanismos do aparelhamento estatal postos à disposição dos juízes apontam para a tendência do julgamento das demandas repetitivas e rotineiras, ou seja, o produtivismo quantitativo. Essas demandas dispensam recursos técnicos e humanos, consumindo tempo considerável dos magistrados e servidores, com custos significativos para a eficiência do sistema judicial como um todo. Por outro lado, as demandas complexas, inovadoras ou controversas, que exigem mais tempo para a solução da controvérsia, apresentam atraso na resposta oferecida pelo poder judiciário.

#### **Considerações finais**

O presente texto pretende contribuir para a ampliação dos horizontes da discussão sobre litigiosidade na justiça federal brasileira, principalmente, no tocante à procura e ao desempenho dos tribunais. A investigação procurou analisar as ondas longas de litigação que refletem melhor o nível de litigiosidade.

A procura efetiva pelos tribunais federais aumentou significativamente nas duas últimas décadas, principalmente pelo ajuizamento de ações que antes estavam “reprimidas” ou “suprimidas” do sistema judicial. Os principais motivos do aumento da procura efetiva estão relacionados ao aumento da população e de universidades, advogados e tribunais; ao aumento do protagonismo dos tribunais; à redemocratização; à confiança do cidadão no julgamento das ações ajuizadas contra o governo; à Constituição “cidadã” e aos novos direitos; ao desenvolvimento econômico, social e cultural; e a maiores e melhores informações e conscientização dos direitos e das formas de acesso aos direitos e à justiça.

Por outro lado, o desempenho dos tribunais também reflete diretamente na taxa de litigiosidade. Quando o desempenho é bom, a taxa de litigiosidade tende a diminuir; ao contrário, a aumentar. Conforme a análise de dados, a produtividade dos tribunais federais aumentou nas duas últimas décadas. Apesar do panorama positivo, alguns fatores afetam o desempenho dos tribunais federais: a atuação dos atores judiciais (juízes, ministério público, advogados, defensoria pública, servidores judiciais); a atuação dos poderes executivo e legislativo; a (des)organização administrativa; a legislação processual; os litigantes freqüentes; a morosidade; os recursos excessivos; o procedimento das execuções fiscais; a forma de resolução de litígios de “massa” e de direitos difusos e coletivos; as novas demandas complexas.

A tendência é a diminuição da litigiosidade no âmbito da justiça federal. Dois fatores apontam para essa constatação. Primeiro, o encerramento das demandas originadas no período de instabilidade econômica (principalmente, antes de 1994), seja pelo julgamento, seja pela prescrição. Segundo, a colheita dos primeiros resultados das reformas no sistema judicial, principalmente pela criação dos juizados especiais federais e pelas reformas processuais (criação da súmula vinculante, do requisito da repercussão geral para o recurso extraordinário e da lei da informatização do processo judicial). Por outro lado, são cada vez mais freqüentes o surgimento de novas formas de resolução de conflitos, criando alternativas ao sistema judicial ou a desjudicialização de certos conflitos.

Portanto, somente com o esforço conjunto da sociedade e de todos os atores que atuam perante o poder judiciário poderá diminuir a taxa

de litigiosidade. Assim, o judiciário terá mais tempo para se dedicar às demandas de maior complexidade e repercussão social e alcançar seu principal objetivo, que é a coesão social. Enfim, o judiciário não deve ser somente o lugar onde as demandas começam, mas também um dos meios pelos quais os litígios são pacificados e solucionados.

### **Referências bibliográficas**

APOSTOLOVA, Bistra Stefanova. O Poder judiciário brasileiro na passagem da modernidade para a contemporaneidade. In: PINHEIRO, José Ernane et al (org.). **Ética, Justiça e direito: reflexões sobre a reforma do judiciário**. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 133-144.

AZKOUL, Marco Antonio. **Justiça itinerante**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à Justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOCHENEK, Antônio César. **Competência cível da justiça federal e dos juizados especiais cíveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz; RENAULT, Sérgio. Os caminhos da reforma. **Revista do Advogado**, n. 85, São Paulo, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro. **Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee**. Bologna: Il Mulino, 1994.

\_\_\_\_\_; BRYANT, Garth. **Access to Justice**. Milan/Alphenaaandenrijn: Dott Giuffrè/Sijthoff and Noordhoff, 1978.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1988.

CINTRA JUNIOR, Dirceu Aguiar Dias. A produção da cultura jurídica: a função do judiciário. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, n. 53, 2000, p. 141-150.

COSTA, Flávio Dino de Castro. A função realizadora do poder judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Direito Federal - Revista da AJUFE**, n. 78, 2004, p. 73-106.

DIAS, João Paulo. O "mundo" dos magistrados. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 60, 2003, p. 87-120.

- FARIA, José Eduardo. **O Poder Judiciário no Brasil**: paradoxos, desafios e alternativas. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1996.
- FIORI, José Luis. Poder e credibilidade: o paradoxo político da reforma liberal. in **Lua Nova**. São Paulo: Cedec, n. 25, 1992.
- FRADE, Catarina. A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, 2003, p. 107-128.
- FREITAS, Vladimir Passos de. Eficiência em pauta. Considerações sobre a administração da justiça. **Revista Consultor Jurídico**, 2006. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/49944?display> Acesso em: 05 out. 2007.
- \_\_\_\_\_. O perfil do juiz federal. **Revista da AJUFE**, n. 50, 1996, p. 45-49.
- GALANTER, Marc. Direito em abundância: a actividade legislativa no Atlântico Norte. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 36, 1993, p. 103-145.
- GARCIA, Sérgio Renato Tejada. Informatização e prestação jurisdicional: desafios e Perspectivas. **Revista Jurídica**, n. 340. Porto Alegre: Notadez/Fonte de Direito, 2006.
- GLOPPEN, Siri. **Democratization and the judiciary**: the accountability functions of courts in new democracies. London: Frank Cass, 2003.
- GOMES, Conceição. A evolução da criminalidade e as reformas processuais na última década: alguns contributos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 60, 2001, p. 61-86.
- GOMES, Conceição. **O tempo dos Tribunais**: um estudo sobre a morosidade da Justiça. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- GUARNIERI, Carlo. **Judicialismo**. Buenos Aires: Hammurabi, 2003.
- IETSWAART, I. Déjudiciarisation. In: ARNAUD, André-Jean (org.). Dictionnaire **encyclopédique de théorie et de sociologie du droit**. 2. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993. p. 172-174.
- HORTA, José Luiz Borges. História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos**

**Políticos**, n. 94. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da Universidade Federal de Minas Gerais, 2006. p. 121-155.

JANSEN, Win; VOERMANS, Win. Procura e destruição nos Países Baixos: políticas legislativas no combate à burocracia. **Caderno de Ciência de Legislação INA Instituto Nacional das Artes**, n. 44, 2006, p. 63-80.

MORAIS, Carlos Blanco de. As novas políticas públicas no domínio da legislação: um comentário do programa "legislar melhor". **Caderno de Ciência de Legislação INA Instituto Nacional das Artes**, n. 44, 2006, p. 31-62.

OLIVEIRA, Rodrigo Navarro de. A avaliação da produtividade dos juízes federais e as causas limitadoras da prestação jurisdicional célere. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, n. 32, Brasília, 2006, p. 56-65.

PEDROSO, João. Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça: uma nova relação entre o judicial e o não judicial. Coimbra: Oficina CES nº 171, 2002.

\_\_\_\_\_; CRUZ, Cristina. A acção executiva: caracterização, bloqueios e propostas de reforma. **Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2001.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **Morosidade da Justiça**: Crise do Judiciário ou Crise do Estado? 2007. Disponível em: <<http://maranhensidadejuridica.blogspot.com/>> Acesso em: 05 out. 2007.

RUIZ, Urbano. A questão do judiciário e da justiça no Brasil. In: PINHEIRO, José Ernane et al (org.). **Ética, Justiça e direito**: reflexões sobre a reforma do judiciário. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 145-162.

SADEK, Maria Teresa. A organização do Poder Judiciário no Brasil. In: SADEK, Maria Teresa (org.). **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1995. p. 9-16.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. v. 1. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **A gramática do tempo para uma nova cultura política**: para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. v. 4. Porto: Afrontamento, 2006.

\_\_\_\_\_. A Justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas. In: Justiça: olhares sobre a cegueira. **Revista Manifesto**, n. 7, 2004, p. 76-87.

\_\_\_\_\_. Direito e democracia: a reforma global da justiça. In: PUREZA, José; CASIMIRO, Antônio (org.). **A Teia Global: movimentos sociais e instituições**. Porto: Afrontamento, 2002. p. 125-176.

\_\_\_\_\_. O direito e a comunidade: As transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 10, 1982, p. 9-40.

\_\_\_\_\_. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. Capítulo 1. In: \_\_\_\_\_ et al. (org.). **Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português**. Porto: Afrontamento, 1996. p. 16-56.

\_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Poderá o direito ser emancipatório. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, 2003, p. 3-76.

\_\_\_\_\_. The Gatt of Law and Democracy: (mis)trusting the global reforms of Courts. **Oñati Papers**, n. 7, 1999, p. 49-86.

\_\_\_\_\_. **Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition**. Londres: Routledge, 1995.

\_\_\_\_\_; GOMES, Conceição (coord.). **Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa**. A administração e gestão da justiça – Análise comparada das tendências de reforma. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2001.

\_\_\_\_\_; GOMES, Conceição (coord.). **Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa**. A geografia da justiça – para um novo mapa judiciário. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2006.

ZUCKERMAN, Adrian A. S. **Civil Justice in Crisis: Comparative perspectives of civil Procedure**. New York: Oxford University Press, 2001.

## Endereços eletrônicos

[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

[www.trf1.gov.br](http://www.trf1.gov.br)

[www.trf2.gov.br](http://www.trf2.gov.br)

[www.trf3.gov.br](http://www.trf3.gov.br)

[www.trf4.gov.br](http://www.trf4.gov.br)

[www.trf5.gov.br](http://www.trf5.gov.br)

[www.oab.org.br/relatorioAdvOAB.asp](http://www.oab.org.br/relatorioAdvOAB.asp)

<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/EVOLCARGPORANO.htm>

<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/MovimProcessualJFINTERNETTABELAS.htm>

[http://www.ajufe.org.br/003/00301009.asp?ttCD\\_CHAVE=27802](http://www.ajufe.org.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=27802)

[www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br)

[www.justicafederal.gov.br](http://www.justicafederal.gov.br)

[www.cnj.gov.br](http://www.cnj.gov.br)

[www.ajufe.org.br](http://www.ajufe.org.br)

[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br)

<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/20011/9427>

<http://www.ces.fe.uc.pt>

<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/171/171.pdf>

## **Notas**

1. Trabalho de investigação sob a orientação da Prof. Doutora Conceição Gomes, correspondente ao Seminário II, apresentado no âmbito do Programa de Doutoramento em "Direito, Justiça e



Cidadania do Séc. XXI”, promovido pelas Faculdades de Economia e de Direito da Universidade de Coimbra.

2. No Brasil, em regra, o vocábulo “tribunal” é utilizado para referir os órgãos jurisdicionais de 2ª instância ou Tribunais Superiores. Para a referência aos órgãos jurisdicionais de primeira instância comumente é utilizado o termo “juízo” ou “vara”. Neste texto, utilizarei a expressão “tribunal” para referir os órgãos jurisdicionais em geral. Para designar os órgãos jurisdicionais de segunda instância ou superiores empregarei expressamente o termo tribunal antes da referência ao órgão (Tribunal Regional Federal ou Supremo Tribunal Federal).

3. Sobre a procura efetiva e potencial, a caracterização dos mobilizadores do sistema judicial e a pirâmide de justiça, designadamente da justiça cível, ver Santos et al. (1996) e Pedroso e Cruz (2001).

4. Sobre a sociologia das ausências consultar Santos, 2006: 93-136.

5. Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

6. Os Juizados Especiais Federais foram criados pela Lei nº 10.259/01 e iniciaram suas atividades no ano de 2002. Assim, estão computados nos dados o número de demandas ajuizadas a partir do ano de 2002.

7. <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)> e  
<<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/MovimProcessualJFINTERNET/TABELAS.htm>>  
Acesso em: 22 maio 2007.

8. A ministra Ellen Gracie, então presidente do STF, durante a solenidade de sanção das Leis nos 11.417, 11.418 e 11.419, ocorrida em 19 dezembro de 2006, disse que as novas leis constituem importantes instrumentos para conferir mais celeridade ao trâmite processual e que, com a adequada utilização dessas ferramentas, teremos, sem dúvida alguma, num prazo máximo de dois anos, um poder judiciário diferente. A demanda processual deverá cair entre 60% a 80%, pelo menos no tocante à justiça federal, com a adoção da súmula vinculante e da repercussão geral, acrescentou a presidente do STF à época. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=218766&tip=UN¶m=>>> Acesso em: 13 jul. 2007.

9. Dados dos Tribunais Regionais Federais:  
<www.justicafederal.gov.br>; <www.cnj.gov.br>;  
<www.trf1.gov.br>; <www.trf2.gov.br>; <www.trf3.gov.br>;  
<www.trf4.gov.br>; e <www.trf5.gov.br>. Acesso em: 28 ago. 2007.

10. <www.ibge.gov.br> Acesso em: 16 maio 2007.

11. <www.ibge.gov.br> Acesso em: 16 maio 2007.

12. <www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/busca\_curso.stm>  
Acesso em: 05 abr. 2007.

13. <www.oab.org.br/relatorioAdvOAB.asp> Acesso em: 05 abr. 2007.

14.  
<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/EVOLCARGPORANO.html>  
Acesso em: 21 set. 2007

15.  
<http://www.ajufe.org.br/003/00301009.asp?ttCD\_CHAVE=27802>  
Acesso em: 21 set. 2007.

16. Nesse sentido, a Constituição Brasileira de 1937, conferindo ao chefe do Executivo amplos poderes e a faculdade de legislar por meio de decretos-leis, até mesmo sobre assuntos constitucionais, transformou o Legislativo e o Judiciário em poderes claramente subordinados. Esse foi um período de enfraquecimento do Poder Judiciário. A Constituição de 1967 conferiu tão ampla margem de atribuições ao Executivo que acabou por transformar o Legislativo e o Judiciário em subpoderes, com funções de mera assessoria, ou de organismos complementares à chefia do governo (Sadek, 1995 : 11-12).

17. No início até um pouco depois da metade do século passado, os Tribunais destacaram-se em decisões, em regra, polêmicas, com características distintas das mais recentes, seja pelo conservadorismo, seja em resposta a acontecimentos políticos excepcionais, em momentos de transformação social e política profunda e acelerada (Santos, 1996).

18. Um bom exemplo de política pública adotada pelo executivo refere-se à previdência e assistência social itinerante (Azkoul, 2006: 132-133), por meio do PREV/móvel, PREV/Barco e PREV/Cidade. A autarquia previdenciária federal celebra convênios com instituições públicas e privadas para levar os seus serviços a locais mais distantes dos prédios sedes, aproximando os cidadãos da prestação dos

serviços públicos. Para maiores informações, consulte o site <[www.previdenciasocial.gov.br/pg\\_secundarias/atendimento.asp](http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/atendimento.asp)> Acesso em: 10 jun. 2007.

19. Vladimir Passos de Freitas, ao traçar o "perfil do juiz federal", analisa o papel da magistratura na fase de ressurgimento da justiça federal no ano de 1964: Havia uma certa resistência à nova justiça, por muitos apontada como destinada a servir ao regime militar. Dizia-se que logo seria extinta. No entanto, os fatos demonstraram o contrário. Os juízes federais foram, aos poucos, se impondo. E o que é o principal, demonstrando independência em seus julgamentos (Freitas, 1996: 46).

20. Em regra, nos países que passaram por processo de transição democrática nas três últimas décadas, inclusive no Brasil, os tribunais têm assumido progressivamente a sua co-responsabilidade política na atuação providencial do Estado.

21. No campo penal, apontam para a investigação e responsabilização de agentes políticos quanto aos crimes de abusos de poder, corrupção (Santos, 2007: 10), lavagem de dinheiro (branqueamentos de capitais). Em consequência, os Tribunais são constantemente confrontados com a classe política e com os outros órgãos dos poderes estatais, ou seja, a judicialização dos conflitos políticos (Santos: 1996).

22.

<[http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=97&Itemid=245](http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=97&Itemid=245)>

Acesso em: 28 maio 2007. Deve ser levado em consideração que alguns dados apontam um valor maior de litigância nas regiões com menor IDH, devido ao ajuizamento de demandas até então reprimidas antes da instalação dos juizados especiais.

23. "Cultura jurídica é o conjunto de orientações a valores e a interesses que configuram um padrão de atitudes em face do direito e dos direitos e em face das instituições do Estado que produzem, aplicam, garantem ou violam o direito e os direitos. Nas sociedades contemporâneas, o Estado é um elemento central da cultura jurídica e não pode ser plenamente compreendido fora do âmbito mais amplo da cultura política. Por outro lado, a cultura jurídica reside nos cidadãos e nas suas organizações e, nesse sentido, é também parte integrante da cultura de cidadania. A este nível, distingue-se da cultura jurídico-profissional que respeita apenas aos profissionais do foro e que, como tal, tem ingredientes próprios relacionados à formação, à socialização, ao associativismo, etc." (Santos, 1996 : 42)

24. Aplica-se ao caso brasileiro a observação do professor Boaventura (2004) quanto à distinção entre duas grandes formas de justiça: a justiça de rotina e a justiça dramática. A justiça de rotina é aquela que ocupa a maioria do trabalho dos magistrados e funcionários, nas intervenções de processos de cidadãos anônimos, e, em regra, não apresenta interesse para a opinião pública. Ao contrário, a justiça dramática atrai com frequência e intensidade a atenção da comunicação social, nos casos que julgam argüidos econômica, social e politicamente poderosos. Podemos citar na justiça federal brasileira os casos da evasão de divisas ("CC5", "Banestado"), desvio de verbas na construção do edifício do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo, "mensalão" (pagamento ilegal a parlamentares).

25. <[www.cnj.gov.br](http://www.cnj.gov.br)>; <[www.cjf.gov.br](http://www.cjf.gov.br)>; <[www.ajufe.org.br](http://www.ajufe.org.br)>  
Acesso em: 16 maio 2007.

26. Sobre a produtividade dos juízes federais ver Navarro, 2006.

27. Em todos os continentes, as agendas políticas de diversos países, como Moçambique, Rússia, África do Sul, Colômbia, China, França, Holanda, dentre muitos outros, incluem projetos de reforma da justiça (Gomes, 2001: 62).

28. <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9427>> Acesso em: 25 jul. 2007.

29. A Emenda Constitucional nº 45/2004 inseriu o inciso LXXV no artigo 5º da Constituição e elevou ao nível constitucional a garantia do julgamento num prazo razoável.

30. Sobre a morosidade no sistema judicial ver Gomes, 2003.

31. "Embora a morosidade seja um grave problema a ser solucionado – além de outras mazelas que existem no Judiciário –, a sensação de 'crise' é explorada politicamente, fazendo com que a 'culpa' recaia apenas no Poder Judiciário. Porém, os demais Poderes também são responsáveis pelo que se denomina de morosidade da justiça e de 'crise' do Poder Judiciário." (Ponciano, 2007)

32.  
<<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/ExecucaoFisca2003INTERNET.htm>> Acesso em: 28 maio 2007.

33. A paralisação dos processos executivos se deve, na maioria dos casos, ou à falta de citação do devedor que se encontra em lugar incerto e não sabido, ou à ausência de indicação, pela exequente, dos bens penhoráveis, causando aquilo que a PGFN chama de "taxa de congestionamento" da ordem de 80% das execuções. Conforme

informações obtidas no relatório da comissão da associação dos juízes federais do Brasil para a análise do anteprojeto de lei de execução fiscal administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. <<http://www.ajufe.org.br/>> Acesso em: 21 set. 2007. Esse relatório é contrário à desjudicialização e aponta diversas medidas para otimizar o procedimento judicial da execução fiscal.

34. "O conceito de desjudicialização, por seu turno, é concebido no quadro do direito estadual e do sistema judicial como resposta à incapacidade de resposta dos tribunais à procura (aumento de pendências), ao excesso de formalismo, ao custo, à 'irrazoável' duração dos processos e ao difícil acesso à justiça. Os processos de desjudicialização têm consistido essencialmente, por um lado, na simplificação processual, recurso dos tribunais dentro do processo judicial a meios informais e a 'não-juristas' para a resolução de alguns litígios. Por outro lado, desenvolve-se através da transferência da competência da resolução de um litígio do tribunal para instâncias não judiciais ou para o âmbito de acção das 'velhas' ou 'novas' profissões jurídicas, ou mesmo das novas profissões de gestão e de resolução de conflitos." (Pedroso, 2002)

35. Sobre a desjudicialização e a reforma da administração da justiça a partir dos tribunais ver Pedroso, 2002.

36. Especificadamente, no Brasil podemos citar a desjudicialização dos litígios de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa (Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007).

37. A exposição de motivos do anteprojeto de lei da Execução Fiscal Administrativa apresentado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sintetiza as razões da reforma legislativa da seguinte forma: "Em suma, o que se busca com os anteprojetos em comento é a diminuição da litigiosidade e o aumento do cumprimento voluntário das obrigações tributárias e da eficiência da execução fiscal, com a eliminação do desperdício de recursos públicos decorrente da sistemática em vigor".

38. No âmbito penal, são freqüentes os litígios que envolvem contrabando e descaminho, moeda falsa, crimes tributários e contra a seguridade social.

39. A ação civil pública tem sofrido consideráveis restrições pelos tribunais superiores, entre as quais pode ser citada a impossibilidade do Ministério Público discutir, por esse instrumento, questões tributárias, sob o entendimento de que tal matéria não se enquadra no rol de interesses difusos ou coletivos, segundo o Recurso Extraordinário nº 195.056-PR, Rel. Min. Carlos Velloso, em 04.11.98.

O julgamento do agravo de instrumento nº 382298 do Supremo Tribunal Federal, que declarou a ilegitimidade de associação de defesa do consumidor para propor ação contra o poder público para a devolução de tributo considerado inconstitucional, pela inexistência de relação de consumo entre o poder público e o contribuinte. <[www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp](http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp)> Acesso em: 05 abr. 2007. Também no mesmo sentido o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal para a propositura de ação civil pública para a defesa de direito coletivo de aposentados (agravo regimental 16.848). O Supremo Tribunal Federal não admitiu o agravo desta decisão 516.348, transitando em julgado a decisão do Superior Tribunal de Justiça.